国际视野下的数据治理政策分析：发展形势与对策建议*

李成熙[1,2] 吴新年[1,2]
（1. 中国科学院西北生态环境资源研究院 兰州 730000； 2. 中国科学院大学经济与管理学院 北京 100049）

摘要：[目的/意义]加强全球数据治理成为当下国际战略共识，而数据主权也成为国家主权在网络空间中的重要体现，全球许多国家积极出台数据治理政策并积极参与到全球数据治理竞争。因此，研究和分析发达国家的数据治理政策及实践，对我国数据治理体系与能力建设具有重要意义。**[方法/过程]**通过对美国、欧盟、日本出台的数据治理政策及实践进行比较分析，理清美欧日数据治理政策核心内容、价值导向和实践路径，研判全球数据治理发展形势，梳理当前我国数据治理面临的主要问题，研究提出加强我国数据治理体系与能力建设的对策建议。**[结果/结论]**为了有效提升我国数据治理能力，应当健全数据治理体制与法制建设，着眼于国际竞争，把握全球数据治理竞争的话语权和规则制定权，并积极构建开放共享的数据治理合作格局，不断完善数据治理运行机制，促进我国公共数据开放和治理技术优化。

关键词：全球治理；数据治理；数据主权；数据开放；数据垄断

中图分类号：D815；F49

在数字经济时代，数据被视为最重要的生产要素之一，成为社会经济运行的新动能，但近年来全球数据泄露、数据篡改和数据滥用等问题频发，逐渐暴露出数据治理的不足。随着人工智能技术性能不断突破，ChatGPT 等生成式人工智能正在颠覆人类的知识生产方式，伴随而来的还有 ChatGPT 背后隐藏着的数据质量、数据隐私和技术漏洞等棘手问题，世界各国面临着一系列数据安全和国家安全挑战，而数据主权作为国家主权的重要组成部分，关乎着国家利益与安全，积极制定和完善数据治理政策以推动数据开放共享、实现数据价值转化及维护数据主权成为新一轮大国竞争的焦点。鉴于此，本文通过对美国、欧盟、日本的数据治理政策及实践进行解析，总结其政策动机和特征，以期为我国数据治理体系与能力建设提供借鉴和参考。

1 美、欧、日数据治理政策及实践

1.1 美国：从关注政府数据开放迈向重视全球数据竞争

美国的数据治理政策大体经历了三个阶段，不同时期的政策既一脉相承，又各有侧重：

①奥巴马政府执政时期（2009 年 1 月-2017 年 1 月）：促进政府信息公开，构建新型数字政府。

2009 年，奥巴马政府在重视信息自由的传统下强化对信息的挖掘利用，推动信息技术变革，着力于利用信息对传统产业改造升级，并积极推动发展信息产业。为此，奥巴马执政第一年就连续发布《透明与公开政府备忘录》和《开放政府指令》两项政策推动美国政府信息公开，明确提出“要建立一个前所未有的开放政府”，旨在让一切信息在阳光下运行。2012 年 3 月，奥巴马政府颁布美国首个以大数据研发为核心的国家级战略——《大数据研发倡议》，

本文系国家社科基金项目“演化视角下新兴技术形成机制与识别方法研究”（项目编号：20BTQ094）研究成果之一。

作者简介：李成熙（ORCID:0000-0002-0784-1692），博士研究生，助理研究员；吴新年（ORCID:0000-0002-7865-9548），理学博士，研究员，博士生导师，通讯作者，E-mail:wuxn@lzb.ac.cn。

由此拉开了全球大数据战略竞争的序幕；同年 5 月，奥巴马政府颁布数据治理战略——《数字政府：建立一个面向 21 世纪的平台以更好服务美国人民》，该战略旨在推动形成一个以公共服务为导向，采用国家与社会共同治理的“小政府—大社会模式”的新型数字政府[1]，为美国数据治理奠定了良好基调。

随着美国数据开放程度的不断提升，美国政府也逐渐意识到数据资源作为资产的重要性，于是在《开放数据政策——将信息作为资产管理》《开放政府合作伙伴——美国第二次开放政府国家行动方案》《使公开和机器可读成为政府信息的新常态》等政策文件中，提到将政府数据作为重要资产进行实际运营、提高数据管理效率的重要性。2016 年 5 月，美国政府发布《联邦大数据研发战略计划》，提出包括大数据技术研发、数据共享、数据质量、数据基础设施、隐私安全、人才培养和加强合作在内的七项数据发展战略，旨在推进建设有活力的国家大数据创新生态系统[2]。

②特朗普政府执政时期（2017 年 1 月-2021 年 1 月）：持续推动政府数据开放，全力把控外部数据竞争。

特朗普在 2016 年美国总统大选期间反复强调自己是坚定的“美国优先主义者”[3]，“美国优先”成为特朗普执政期间推动美国数据治理的重要理念。2018 年 3 月，美国颁布《澄清域外合法使用数据法案》（以下简称《CLOUD 法案》），赋予政府调取本国企业在境外存储的数据信息的执法权；同年 6 月，美国国立卫生研究院发布《数据科学战略计划》，旨在对生物医药研究产生的海量数据进行存储和管理，并进行标准化建设和数据公开[4]；同年 12 月，特朗普签署《开放政府数据法案》将美国开放政府数据提升到法治层面，为政府数据开放利用提供了法律保障[5]。2019 年 12 月，美国白宫行政管理和预算办公室发布《联邦数据战略 2020 行动计划》，旨在指导联邦政府加强数据治理，通过政策设计和方法协调，在尊重隐私和机密性的前提下，使用数据来完成任务、服务公众、管理资源，为各相关机构管理和使用联邦数据提供指导[6]。

此外，特朗普政府对外高度敏感，比如以“保护国家数据安全”为由封杀 TikTok，这一作法与其说是美国基于数据保护的数据治理手段，则更像是一种政治行为，旨在强势打压具有发展优势的在美中国企业。2020 年 12 月 22 日，美国国土安全部发布《数据安全商业咨询——使用与中国有关的公司的数据服务和设备的商业风险与考虑》报告，这是美国政府面向全美商业企业发布的关于数据安全风险的警示，并提出了“替代中国数据服务提供商和设备”的建议，实则这只是美国单边主义、保护主义的极致体现[7]。

③拜登政府执政时期（2021 年 1 月至今）：更加强调国家网络安全，强化全球数据竞争主导权。

拜登政府执政后，美国数据战略不仅延续了特朗普政府以数据安全为由对中国企业的限制和打压，更是将网络安全问题和全球数据竞争作为战略重点。2021 年 4 月，美国国家情报总监办公室发布《2021 年度威胁评估报告》，报告再次强调了网络安全问题，并将俄罗斯、中国、伊朗和朝鲜视为美国在国际竞争中的主要对手[8]；随后，拜登政府陆续出台《改善国家网络安全行政令》和《关于保护美国人敏感数据免受外国对手侵害的行政命令》等政策文件，以此强化美国网络安全控制体系。而在跨境数据流动领域，拜登政府力推“印太经济框架”与“跨大西洋数据隐私框架”，美欧协同主导跨境数据治理的模式逐渐显露[9]。其实早在 2020 年 5 月，美国国际开发署便发布了美国第一份数字合作政策文件——《数字战略（2020—2024）》，这份文件宣称美国将延续数字领域的“全球领导力”作用，“不让发展中国家掉队或被边缘化”。《数字战略（2020—2024）》标志着美国正式拉开基于美式价值观的数字合作“大幕”，推动国际数字合作已成为拜登政府外交政策的中心议题之一[10]。但在 TikTok 所有权问题上，尽管 TikTok 已经试图通过“得克萨斯计划”（Project Texas）等实际行动去缓解美国对国家数据安全的担忧，但拜登政府仍以封禁该程序胁迫字节跳动公

司出售其在 TikTok 中持有的股份[11]。不难看出，美国政府政策与实践前后不一，一方面承诺不边缘化发展中国家，另一方面对中国企业无理打压。实际上这意味着美国在全球数据治理竞争中已无法一家独大，拜登政府所提倡的国际数字合作明显充斥着美国优先主义的色彩。2023 年 3 月 31 日，美国白宫科技政策办公室正式发布《促进数据共享与分析中的隐私保护国家战略》，确立了政府支持保护隐私数据共享和分析的目标，为实现数据价值利用、完善数据隐私保护提供了政策保障[12]。

总之，奥巴马政府执政期间，开辟了美国政府数据开放共享路径，相关政策实践为美国数据治理发展奠定了核心基础；特朗普政府和拜登政府的数据治理政策延续了奥巴马政府对数据开放共享、数据质量管理和信息技术发展的重视。不同的是，特朗普政府坚持“美国优先”理念，即始终将美国的利益放在首位，而拜登政府则更加注重加强国际合作，渴望通过团结盟友力量，强化其全球数据竞争主导权，但这种国际合作实际上也是一种具有选择性、排他性的合作。总体上，美国的数据治理政策主要呈现出“政府数据开放共享——全力把控外部数据竞争——强化全球数据竞争主导权”的走向，这三个政策走向并非割裂独立发展，而是相互交织相互支撑的，尤其是美国将中国作为网络安全及数据竞争主要对手的战略定位值得中国重视。

1.2 欧盟：基于数据保护战略的数据主权维护

数据主权对内体现了国家对数据的最高管辖权，对外体现了国家在网络数据上的独立自主权与合作权[13]。相较于美国主动进攻型的数据治理政策及实践，欧盟则形成了基于数据保护强化数据主权的防御策略。1995 年，欧盟通过《个人数据保护指令》（以下简称《指令》），《指令》采用统一立法模式，规定建立独立的数据保护机构，在数据主体的权利保护方面有较大优势，但也在一定程度上有损数据流通的效率[14]。为优化和弥补《指令》的不足，欧洲议会于 2016 年 4 月通过了《通用数据保护条例》(以下简称 GDPR)，GDPR 以欧盟法规形式、基于数据的人权价值理念，赋予数据主体更多数据权利，同时赋予数据保护监管机构多样化的执法手段。GDPR 与欧洲议会、欧盟理事会于 2018 年 11 月共同颁布的《非个人数据自由流动条例》共同推动了数据在欧盟境内的自由流动和广泛使用，并通过高水平的隐私保护机制、数据安全措施和道德准则等多样化手段大力促进欧盟数据经济发展。

“数字单一市场”作为欧盟实现数据保护战略的重要手段，其核心内涵是对欧盟成员国进行严格的数据保护。2015 年 5 月，欧盟发布《欧洲数字单一市场战略》，旨在建立全新、统一的数字市场，推动欧盟成员国数字经济发展，同时实现数据保护。2017 年和 2018 年，欧盟陆续颁布《建立欧盟数据经济》和《迈向共同的欧洲数据空间》两项政策，试图在欧洲范围内建立起一个核心数字市场，促进欧盟各国数据开放共享和数据经济发展，意图借助“数字单一市场”来实现对数据主体的管辖。2020 年 2 月，欧盟发布的《欧洲数据战略》高举数字经济发展的大旗，并布局在 2030 年将欧洲建设成为世界上最具吸引力、最安全、最具活力的数据敏捷型经济体。2021 年 3 月，欧盟发布《2030 数字指南针：欧洲数字十年之路》，提出了 12 项数字化目标，以降低欧盟对外来技术的依赖，捍卫欧盟数字主权。2022 年 5 月，欧盟正式颁布《数据治理法》，其所涵盖的“数据利他主义”“数据中介”等概念将推动欧盟进一步实现建立“数字单一市场”的战略构想；同年 11 月，《数字市场法案》和《数字服务法案》正式生效，也为欧盟创新数字市场、明确责任、透明环境提供了更坚实的法制保障。

1.3 日本：重视数据治理理念外推和多边谈判

2012 年 6 月，日本 IT 战略本部发布了电子政务开放数据战略草案，迈出政府数据公开的关键一步，正式开启日本数据治理征程。在“棱镜门”事件催化下，2015 年 9 月，日本修改《个人信息保护法》对数据出境作出明确限制。此后，日本政府陆续发布《开放数据 2.0》《促进公共和私营业部门数据使用的基本法》《开放数据基本指南》等政策以推动日本数据开放共享。2018 年 3 月，日本主导开启 CPTPP 多边谈判，并签署了《全面进步的跨

太平洋伙伴关系协定》，要求各成员国制定跨境数据流动规则，限制数据本地化存储，这份协定意味着日本向争取全球数据治理重要话语权前进了一步。除 CPTPP 外，日本还参与并推动了日欧 FTA、RCEP、日英 FTA 的签订。2019 年 10 月，日美正式签署《日美贸易协定》《美日数字贸易协定》，凸显了日美急于掌握数字贸易的规则制定权与标准输出权并借此强化新业态竞争力、遏制竞争对手崛起的野心。可见双边/多边谈判是日本参与全球数据治理的主要手段之一，也说明国际合作和规则制定话语权在国家数据治理实践中的分量。

此后，日本开始进行非常积极的理念外推和立法探讨，尤其是 2019 年开始将本国的数据治理理念与措施推向世界，一跃成为全球数据治理规则制定的强势话语力量[15]。在 G20 大阪峰会开幕前，时任日本经济团体联合会会长中西宏明表示 G20 是日本在规则化方面发挥主导权的良机[16]；2019 年 1 月 9 日，日美欧三方代表举行会晤，明确表示期待日本在担任 G20 轮值主席国期间推动二十国集团贸易和数字经济部长级会议的进一步合作[17]; 同年 1 月 23 日，日本首相安倍晋三在 2019 年达沃斯论坛上代表日本提出“数据在可信任条件下自由流动”（以下简称 DFFT）原则，希望 G20 大阪峰会能成为一个“开启全球数据治理的峰会”，DFFT 原则也成为日本参与全球数据治理的基本理念。随后，安倍晋三陆续在第 25 届国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会、日本茨城 G20 贸易与数字经济部长会议上继续强化 DFFT 理念宣传，呼吁数字经济规则构建，为“大阪轨道”的发展做好铺垫[18]。可见此次 G20 峰会对日本推广其数据治理理念、提高其主导全球数据治理合作影响力的重要性。2019 年 6 月，第十四届 G20 峰会正式举行，日本推动各成员国成功签署《大阪数字经济宣言》，正式启动了致力于数字经济国际规则制定（主要以数据流动和电子商务规则为主）的“大阪轨道”战略[19]。此次峰会也标志着日本将本国数据治理理念（特别是跨境数据治理的自由流动及信任理念）正式推向世界。日本积极参与全球数据治理的规则构建，在互信和安全基础上主动寻求国际合作，取得了较为显著的效果，提升了其在全球数据治理竞争中的地位。

2 美、欧、日数据治理政策及实践比较分析

2.1 政策核心内容一致：聚焦数据开放和数据安全

公共数据开放是现代经济和科技创新发展的必然趋势，数据生产要素的挖掘和利用已经成为影响未来竞争力的关键因素[20]。世界各国已经意识到开放公共数据是数字经济发展的必要条件之一，也是数据治理的重要任务。美国《透明与公开政府备忘录》《开放政府指令》《开放政府数据法案》、欧盟《通用数据保护条例》和日本《开放数据 2.0》《开放数据基本指南》等政策文件的出台，不仅保障了公民的信息自由权，也为开放政府数据提供了强大的政策及法律支撑。然而，在数据开放共享的过程中，容易引发个人和国家层面的数据安全问题，国家机构必须积极主动地识别问题并制定数据安全治理政策以确保数据安全，乃至国家安全。因此，美国《CLOUD 法案》《国防部数据战略》、欧盟《欧洲数字主权》《数据治理法》和日本《网络安全基本法》《数字社会形成基本法》都积极探索了数据安全治理路径。综上，美国、欧盟、日本三大经济体的数据治理政策核心内容存在较大相似性，都聚焦促进数据开放共享和维护国家数据安全。

2.2 政策价值导向一致：抢抓数据治理竞争主导权

美国、欧盟、日本迫于全球数据治理竞争的压力，抢抓全球数据治理竞争主导权成为其制定和完善数据治理政策的深层价值导向，旨在提升其全球数据治理竞争地位。美国 2020 年颁布的《数字合作战略（2020—2024）》明确提出美国要继续发挥在数字领域的“全球领导力”作用，2021 年 6 月美国参议院通过的《2021 年美国创新与竞争法案》有 67 节涉及对华数字经济竞争，重点聚焦数字技术、数字安全和数字规则等关键领域，标志着美国从法律层面开始全方位、系统性地遏制中国在数字领域的发展。欧盟则通过《通用数据保护条例》《欧洲数字单一市场战略》等政策，抢抓全球数据治理竞争主导权，而《数字服务法案》和《数字市场法案》不仅意在加强本土数据治理主导权，更希望将欧盟法制推广到全球范围，提升欧盟在全球数据治理领域的话语权和规则制定权。日本与美国签订的《美日数字贸易协定》和与 G20 各成员国签订的《大阪数字经济宣言》，以及日本主导的 CPTPP 多边谈判实

践等，都是日本抢抓全球数据治理竞争主导权的积极行动。

2.3 数据治理实践不同：基于国情选择最优治理路径

虽然美国、欧盟、日本在数据治理政策核心内容和价值导向上存在较大一致性，但在具体的数据治理政策实践中，各国则立足于本国国情和数据治理发展优势，采取了不同的数据治理实践路径。

2.3.1 美国：双重标准政策下奉行数据霸权主义

美国在全球数据治理问题上奉行双重标准，一方面，通过发布政策文件推动数据自由流动和开放共享，并呼吁其他国家促进数据自由流动；另一方面，通过制定严格的数据保护政策如《CLOUD 法案》，扩大其对数据的司法管辖权范围，消除其获取域外数据的阻碍，并对美国的数据进行严格保护。此外，美国还颁布《外国情报监视法》将数字监控的范围扩展至全球，进行大规模的数据收集和窃取[21]。总体上，美国是单方强调他国数据的自由流动，对其本国的数据则采取严格的保护措施[13]。美国对竞争对手和盟友实施的“无差别”监视监听，也与拜登签署的“禁止政府使用商业间谍软件”的行政命令背道而驰。归根结底，美国之所以能够实施双重标准，还是源于其强大的经济实力和科技实力，而这种双重标准下的数据霸权主义就是一种数据治理政治化的体现，对全球数据治理发展造成威胁和阻碍。

2.3.2 欧盟：不断拓展数据立法管辖影响全球数据立法进程

欧盟《通用数据保护条例》体现出欧盟积极扩张欧盟法适用范围的立法意图[22]。其中，GDPR 正文第 3 条第 1 款、第 2 款规定了其地域适用范围，提出了“设立机构标准”和“目标指向标准”；第 3 款规定了因国际法规则使得欧盟《条例》得以适用情况[23]。自 2018 年 5 月 25 日 GDPR 正式生效以来，在全球产生了比较大的影响，其他国家也随继开展了数据立法工作，例如，巴西参议院于同年 7 月通过了《巴西一般数据保护法》，印度高级别委员会也于同月发布了《2018 年个人数据保护法案(草案)》，甚至在此影响下，美国加州也于同年 6 月通过了《2018 加州消费者隐私法案》。这些数据法案（草案）都在不同程度上借鉴了 GDPR 相关条例，这种现象既说明了个人数据保护在全球数据治理中的重要性，也提高了欧盟通过数据立法拓展其数据域外管辖的可能性。GDPR 不仅成为英、法、德等国制定相关数据政策的蓝本，我国于 2021 年颁布的《个人信息保护法》也借鉴了其数据立法域外适用的相关条例。总之，作为全球首部全面的个人数据保护法，GDPR 的出台极大地影响了欧洲乃至全世界的数据保护立法进程。

2.3.3 日本：利用数据治理外交争夺数据治理话语权

日本的数据治理政策实践路径是以数据治理理念外推和双/多边谈判为主的数据治理外交行动，这是因为日本谋求的不仅仅是参与全球数据治理的基本讨论，而是要利用关键时机和主要优势主导全球数据治理规则制定。日本的数据治理外交行为主要呈现出三大特征：一是“抢先提出”，即日本在重要场合牢牢把握关键时机，率先提出具有创新性的数据治理理念，引领数据治理规则探讨及制定；二是“持续强化”，即日本通过持续性的理念外推、双/多边谈判、协定签署等方式，在重要场合和关键时刻不断强化其创新性数据治理理念，提升其全球影响力和理念普遍认同；三是“注重合作”，日本积极构建与发达国家的战略合作，通过区域间国际会议交流、签署国际协定等方式，高效运用数据治理外交这一实践路径，提升了日本数据治理的国际话语权。

3 我国数据治理面临的主要问题与对策建议

3.1 我国数据治理面临的主要问题

3.1.1 数据立法域外管辖全球化影响力低

数据立法域外管辖的全球博弈实际上是维护国家数据主权的重要途径，美国基于“数据自由流动”价值理念的数据立法不断延伸其单方面调取域外数据的权力，而欧盟则基于人权的数据保护理念赋予 GDPR 域外管辖权。我国数据立法发展较晚，虽然《数据安全法》和

《个人信息保护法》都明确了适用范围和必要的域外适用效力，但相对欧美国家而言，其域外管辖全球化影响力较弱。尤其是针对数据跨境、数据安全等问题的条例更像是在欧美等国家的积极进攻下提出的一种防御反制机制。2022 年 2 月 15 日起施行的《网络安全审查办法》增加了数据安全审查规定，以防止我国用户数据成为他国分析、监视中国的工具[24]。域外管辖是体现国家法律域外适用的前提，数据立法域外适用范围的扩大是全球数据治理主导权竞争不可或缺的重要因素。不过，在全球数据治理竞争中，数据立法的域外管辖效力受到政治、经济、法律和技术等多方面因素的影响。积极主动地参与推动全球数据治理标准和规则的形成，是提升我国数据专门立法的域外管辖全球化影响力的关键所在。

3.1.2 公共数据开放少，产业数据共享弱

开放共享是公共数据价值开发利用的前提。相比于美、欧、日，尽管我国颁布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《促进大数据发展行动纲要》等政策文件明确提出要推动政府数据开放，但政府公共数据开放囿于流程、观念、管理体制，仍存在“不愿、不敢、不会”的问题[25]，主要差异体现在三个方面：一是政府数据监管体系不同，美、欧、日主要通过立法推动公共数据开放共享，对公共数据开放的具体干预相对较少，更注重数据市场和社会自由，相比之下，我国由于相关立法滞后，政府相关管理部门出于权限和利益考虑，对公共数据开放存在抵触情绪及推诿应付现象，致使相关数据主体不愿意开放数据；二是数据安全保护严格程度不同，美、欧、日在重视数据安全保护的同时，也高度重视数据价值的开发利用，而我国政府担心因数据开放引起数据泄露，害怕数据开放后凸显数据质量问题，加上严格的公共数据使用行政规定和程序，导致数据利用效率较低；三是数据治理核心技术不同，美、欧、日利用信息技术优势赋能公共数据开放，技术阻碍相对较小，但中国的一些数据主体则不具备参与数据开放的技术能力，这也形成了我国公共数据开放的一大阻碍。另外，我国政府已出台多项政策文件，鼓励产业数据共享，如《国务院办公厅关于印发促进大数据发展行动计划的通知》和《国家发展改革委、工业和信息化部关于印发“十三五”信息化规划的通知》等文件明确了数据共享的基本原则和要求，为企业提供了法律依据和指导，但由于企业间缺乏统一的数据共享标准和利益平衡机制，致使企业共享意愿低，且各企业使用的数据治理技术不同，导致互操作性不强，产业数据共享困难。

3.1.3 面临基于数据的垄断危机和反垄断挑战

由于数据获取具有规模效应，并能够强化企业的支配力量[26]，一些企业可以利用技术优势和基础设施优势实现数据量的垄断，并将数据资源转化成为具有市场竞争优势的数据资产，形成以利益为导向的主动型数据垄断，但这种数据垄断有别于政府由于“不愿、不敢、不会”的公共数据资源的被动型数据垄断。随着社会数字化发展，大型科技公司存储的海量数据对国家经济和数据安全的威胁越发显著，以美国企业为例，谷歌、Facebook、Twitter 和亚马逊等科技公司利用数据改善产品和服务，进而占据大部分市场份额，在利益驱动下形成数据垄断。然而，这种数据垄断不仅可能导致数据泄露、侵犯隐私和数据滥用等问题，还可能引发政治问题，例如在 2016 年美国总统大选期间，Facebook 被卷入操纵美国大选的舆论旋涡中，且最终被证实确有数据泄露问题[27]。同样，我国互联网领域的四大巨头 BATJ（百度、阿里巴巴、腾讯和京东）也拥有庞大的用户、供应商和交易等数据，为了更好地促进产业数据开放共享和保障用户数据安全，BATJ 应该以美国为鉴，尽可能规避由数据垄断引发的数据滥用和数据泄露等风险。总之，基于数据的垄断正逐渐成为互联网企业和部分发达国家维护全球数据竞争地位、驱赶竞争对手和遏制他国经济发展的重要手段。因此，在全球数据治理竞争格局下，反垄断成为数据治理的重要议题之一，但我国在应对反垄断时仍存在明显阻碍：首先，全球数据竞争激烈，跨国企业发展受限，以美国为首的西方国家利用信息技术优势和外交影响力，建立数据霸权，有意形成数据垄断，给我国数据主权和国家安全带来威胁；其次，法律体系不完善，监管及执行力弱，虽然我国已经出台了包括《反垄断法》《电

子商务法》等在内的一系列反垄断法规，但这些法规的适用范围和标准仍存在一定模糊性，导致执法难度大、效果弱。

3.1.4 数据治理仍然受到核心技术与算力成本的约束

首先，数据治理需要使用大量的计算资源和高端的技术手段来实现。例如数据挖掘、存储和分析等需要运用大规模的数据中心、数据库和显卡等技术，但中国的科技公司在这些领域与国外科技巨头相比仍存在差距，许多数据治理核心技术和工具仍依赖于国外开源产品。其次，中国在芯片制造和高性能计算方面存在瓶颈。由于历史原因和技术积累的不足，中国的半导体制造技术落后于国际先进水平，这限制了中国在高性能计算领域的发展。特别是近年来，美国通过阻止芯片生产和供给、限制芯片相关企业在华开展正常经贸活动等行动对中国芯片产业围追堵截[28]。2022 年，拜登政府又签署《芯片与科学法案》，借此强化美国芯片技术的领先地位，继续以“美国优先”的价值观压制并干扰全球芯片产业发展。总之，目前我国政府、企业和科研机构之间的数据共享仍然受到算法成本和技术标准的约束，不同组织之间由于使用的信息系统和数据处理标准不一致，加大了数据共享难度，降低了数据开放共享意愿。尤其中小型企业可能无法承担建设大型计算平台所需的成本，而中国电力成本高昂，更加重了计算设备的能源消耗成本。此外，我国数据量呈指数增长趋势，远超数据单个主体的处理能力上限，算力成本问题致使部分主体可能选择使用质量低劣的算法，最终影响数据准确性和可靠性，对我国数据治理能力的提升形成了约束。

3.2 提升我国数据治理能力的对策建议

3.2.1 加强顶层设计，完善数据治理体制和配套法规建设

2023 年 2 月，中共中央、国务院印发了《数字中国建设整体布局规划》（以下简称《数字中国规划》），其中提出了要优化数字化发展国内环境建设的需求，需要加强组织领导和健全体制机制。同时，党的二十届二中全会通过了《党和国家机构改革方案》，提出要组建国家数据局，与《数字中国规划》形成政策呼应。作为统筹数字经济规划和发展的国家机构，国家数据局的组建是顺应数字经济时代发展要求和推动我国数字化战略转型的重要体现[29]。为了实现高效数据治理，我国应该以国家数据局为领导核心，构建起向下扩展和兼容的数据治理体系，设置不同层级的数据治理机构，明确机构职能和分工，并建立和完善多方协同机制。各数据主体机构和部门应紧密联系、相互支持，形成我国数据治理上下联动的一张网。这样我国才能更好地推动数字经济发展，实现数字化战略转型目标。

近年来，我国数据治理法制建设发展迅速，2021 年至今陆续出台了《数据安全法》《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》等法律法规，但这些法律制度侧重点不同，而要加强我国数据治理，推动数据产业发展，则需要更高阶的制度建设和立法设计。例如，需要利用针对性的数据专门立法回应数据治理发展中的数据跨境、数据确权和数据交易等问题。2019 年 2 月 25 日，习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上首次提出了要“加快推进我国法域外适用的法律体系建设”，这是一个重要指引。规定法律的域外效力与实施阻断法是目前国际上处理管辖权冲突的一般做法，在对等原则的指导下，这些做法能在一定程度上维护我国的利益[23]。因此，我国应立足于现实国情，在核心国家机构引领下，坚持总体国家安全观，完善国内数据专门法制体系建设，尤其是加快推进数据涉外法治建设战略布局，积极影响、参与乃至主导形成统一的国际数据治理规则。

3.2.2 着眼国际竞争，抢抓数据治理话语权与规则制定权

国际竞争已经迈入网络政治阶段，国际社会围绕数据资源、数据治理规则及话语权的竞争愈发激烈，各国都认识到数据作为生产要素在数字经济发展中的基础性战略性地位，于是都以夺取数据资源垄断权和国际数据治理规则制定权作为数字经济发展的国家级战略。日本通过积极宣传 DFFT 理念和参与双/多边谈判等方式强化其在全球数据跨境流动治理方面的国际话语权和规则制定权[30]；欧盟出台的《通用数据保护条例》不仅仅成为英国而且成为

印度、巴西、南非、澳大利亚等国家域外管辖法律制度建设的蓝本，我国也借鉴其第 3 条条例创设了《个人信息保护法》的域外管辖制度[31]。由于各国在数据治理理念上存在冲突，在全球数据竞争中输出本国数据治理理念和价值观、抢抓全球数据治理话语权尤为重要，数据话语权的说服力、影响力和建立威信的能力越强，越容易得到信任，将有利于在全球数据治理竞争中占据重要地位[32-33]。相较于美欧的技术优势与规则主导权，新兴国家作为“后入场者”更需借助国际法的力量维护自身利益[34]，“数据主权”恰恰为它们提供了有力的理论支持。因此，我国应积极利用亚太经合组织、WTO 平台、“一带一路”倡议、金砖国家合作组织、博鳌亚洲论坛等组织和途径，输出数据治理主张，维护我国数据主权，以此提升我国在全球数据治理中的话语权，扩大我国数据立法域外效力，促进我国在全球数据治理中的规则引领能力，拓展区域/全球数据治理规则制定权。

3.2.3 重视国际合作，构建开放共赢的数据治理合作格局

随着信息技术的发展，世界各国的相互依存程度不断加深，全球数据治理也在不断推进。数据治理不再是一国之事，世界各国开始试图通过区域性国际组织寻求数据治理合作，这是因为与盟友的合作有利于建立数字时代遏制战略对手的长效机制[35]。同时，中国作为世界第二大经济体和“一带一路”倡议者，应承担起大国责任和担当，积极推动全球数据治理、弥合数字鸿沟[36]。因此，我国更应在对等原则和尊重他国数据主权及利益诉求的前提下，积极参与到全球数据治理的双/多边谈判中，推动构建开放共赢的数据治理合作格局。作为发展中国家，中国在区域经济协同发展过程中探索成熟的数据治理规制构建经验更具可行性[37]，可以选择“一带一路”沿线国家、东盟成员国等与中国保持着长期经济交流的国家作为全球数据治理合作对象，将人类命运共同体、网络空间命运共同体理念凝练成全球数据治理共识，利用群体价值提升国家间的相互信任及合作，强化各国对中国的信任和支持，构建起基于信任机制的多国统一高效的数据治理平台。同时，全球数据治理过程中需要合理保护各方利益、满足各方发展需求，构建完善的数据治理制度和法律体系，提升我国数据立法域外管辖的国际影响力，不仅有利于合理解决数据管辖争议，也有利于构建起国际统一的司法审判标准[38]。

3.2.4 完善运行机制，促进数据开放共享和治理技术优化

党的二十大报告提出要“统筹发展和安全，以新安全格局保障新发展格局”。安全是发展的前提，发展是安全的保障，对于我国数据治理而言，数据主体应该在保证数据安全的前提下，不断完善数据治理体制机制，积极推动公共数据资源开放和产业数据共享，以实现数据资源价值转化，充分赋能我国经济、社会发展。首先，政府部门可以利用公共数据授权运营方式促进政府数据开放共享。公共数据授权运营是政府和第三方合作以挖掘数据价值、促进数据开放共享的一种创新模式，但由于这是一个全新的数据开放共享模式，公共数据授权运营仍面临观念、量度、规范和监管的多重困境，亟需进一步探索实践[39]。其次，企业之间可以通过构建产业集群、产业数据联盟、产业数据共享池等途径，基于数据价值和产业发展需求，建立统一、高效的产业数据共享规则、标准，以此打破产业数据共享的壁垒，规避数据垄断风险。再次，政府可以通过加强市场监管、鼓励正当竞争等手段来防止数据垄断，或降低数据垄断的影响，从而保护国内数据市场的公平竞争。同时，可以通过完善数据跨境流动机制，设计数据流动安全评估工具，防范国外数据垄断或数据霸权对我国数据主权和国家安全的侵害。最后，先进的技术是数据治理的核心支撑，相关部门应统筹协调资源，加强与“一带一路”沿线国家的信息技术产业合作，补齐芯片、关键基础软件等技术短板；借助“东数西算”工程发展契机，优化数据要素和算力资源配置，并利用区块链、隐私计算等技术降低数据开放共享和跨境流动的信任成本，完善数据治理核心技术体系，积极推动技术创新，打破数据垄断壁垒。

参考文献：

[1] 李益斌,刘洋.美国数据治理的现状、挑战和新应对[J].中国信息安全,2022,149(04):75-79.
[2] 程莹.美国发布《联邦数据战略和 2020 年行动计划》 [EB/OL].[2023-03-07].http://www.echinagov.com/news/272975.htm.
[3] 京华时报.特朗普提名演讲大谈“美国优先”[EB/OL].[2023-03-15]http://m.haiwainet.cn/middle/232591/2016/0723/content_30120549_1.html.
[4] NIH. NIH releases strategic plan for data science[EB/OL].[2023-03-06].https://www.nih.gov/news-events/news-releases/nih-releases-strategic-plan-data-science.
[5] 洪伟达.基于文本分析的我国开放政府数据政策协同研究[D].黑龙江大学,2021.
[6] 杨晶,康琪,李哲.美国《联邦数据战略与 2020 年行动计划》的分析及启示[J].情报杂志,2020,39(09):150-156+94.
[7] 左晓栋.驳美国国土安全部《数据安全商业咨询》[EB/OL].[2023-03-11]https://www.secrss.com/articles/28830.
[8] 中国青年报.美国情报报告又炒中国是“头号威胁”，成为“近乎旗鼓相当的对手”[EB/OL].[2023-03-11]https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697003856114420055&wfr=spider&for=pc.
[9] 孙海泳.美国对华数字战略的重点、特征与前景[J].和平与发展,2022,189(05):26-44+140-141.
[10] 程海烨.拜登政府的数字合作战略：意图、行动与限度[J].世界经济与政治论坛,2022,353(04):22-43.
[11] 环球时报.TikTok 回应[EB/OL].[2023-03-16]https://mp.weixin.qq.com/s/_EKptMCx8POuHw_cCbQ50A.
[12] GoUpSec.美国发布《促进数据共享与分析中的隐私保护国家战略》.[EB/OL].[2023-04-06]https://www.goupsec.com/news/11841.html.
[13] 张晓君.数据主权规则建设的模式与借鉴——兼论中国数据主权的规则构建[J].现代法学,2020,42(06):136-149.
[14] 刘敏敏. 欧盟《个人数据保护指令》的改革及启示[D].西南政法大学,2014.
[15] 陈海彬,王诺亚.日本跨境数据流动治理研究[J].情报理论与实践,2021,44(12):197-204.
[16] METI Journal ONLINE.データ覇権主義に抗う[EB/OL].[2023-03-16]https://journal.meti.go.jp/p/5894-2/.
[17] OFFICE of the USTR. Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the European Union, Japan and the United States[EB/OL].[2023-03-05].https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting.
[18] 日本国首相官邸.安倍内阁总理大臣在第 25 届国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会上的演讲[EB/OL].[2023-03-25]https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/statement/201905/_00005.html.
[19] 张晓磊.日本跨境数据流动治理问题研究[J].日本学刊,2020,178(04):85-108.
[20] 方凯,梅夏英.政府数据开放的公法逻辑与私法考量[J].行政管理改革,2022,154(06):47-55.
[21] 中国日报网.美国霸权危害全球“数字人权”[EB/OL].[2023-03-16]https://baijiahao.baidu.com/s?id=1742726950420381324&wfr=spider&for=pc.
[22] 蒋小红.欧盟法的域外适用：价值目标、生成路径和自我限制[J].国际法研究,2022,52(06):91-107.
[23] 李昊恩.论欧盟美国数据立法的域外适用与中国因应[J].北大国际法与比较法评论,2021,16(1):157.
[24] 环球网.反对数据霸权 提升数据安全治理能力.[EB/OL].[2023-03-19]https://baijiahao.baidu.com/s?id=1738379363420998520&wfr=spider&for=pc.
[25] 张莉.《数据治理与数据安全》[M].北京：人民邮电出版社,2020：55-64.

[26] 程华,武玙璠,李三希.数据交易与数据垄断：基于个性化定价视角[J/OL].世界经济,2023(03):154-178[2023-04-04].https://doi.org/10.19985/j.cnki.cassjwe.2023.03.009.
[27] 丑闻：facebook 成操控美国大选工具？.[EB/OL].[2023-04-09]https://www.sohu.com/a/226229253_100119511.
[28] 冯昭奎.中美芯片之争：现实、逻辑与思考[J/OL].亚太安全与海洋研究:1-20[2023-03-28].https://doi.org/10.19780/j.cnki.ytaq.2023.2.2.
[29] 王林.解码国家数据局[N].中国青年报,2023-03-09(005).
[30] 梅傲,李坤佳.日本数据安全治理制度述评及其启示[J/OL].情报理论与实践:1-8[2023-03-06].http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1762.G3.20230203.1715.003.html.
[31] 王雪,石巍.数据立法域外管辖的全球化及中国的应对[J].知识产权,2022,254(04):54-75.
[32] 孔庆江,于华溢.数据立法域外适用现象及中国因应策略[J].法学杂志,2020,41(08):76-88.
[33] 孔庆江,王楚晴.数据跨境流动全球治理：国家间信任关系的缺失与构建[J].现代传播(中国传媒大学学报),2022,44(10):65-70.
[34] 沈伟,冯硕.全球主义抑或本地主义:全球数据治理规则的分歧、博弈与协调[J].苏州大学学报(法学版),2022,9(03):34-47.
[35] 李恒阳.拜登政府网络空间战略探析[J].美国研究,2022,36(06):98-116+7.
[36] 于洋,梁正.全球数据流动、保护及中国方案[J].中国科技论坛,2022,319(11):9-15.
[37] 刘典.全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对——基于跨境数据流动规制的视角[J].学术论坛,2021,44(01):95-104.
[38] 黄志雄.数据治理的法律逻辑[M].武汉：武汉大学出版社，2021：472-473.
[39] 王伟玲.政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径[J].电子政务,2022,238(10):20-32.

作者贡献说明：李成熙：进行政策调研，论文起草；吴新年：提出研究思路，设计研究方案，论文最终版本修订。

Data governance Policy Analysis from an International perspective: Development situation and countermeasures

LI Chengxi[1,2]，Wu xinnian[1,2]
(1. Northwest Institute of Eco-Environment and Resources, Chinese Academy of Sciences, Lanzhou, 730000
2. School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing, 100049）

Abstract:[Purpose/Significance] Strengthening global data governance has become the current international strategic consensus, and data sovereignty has become an important embodiment of national sovereignty in cyberspace. Many countries in the world have actively introduced data governance policies and actively participated in the global data governance competition. Therefore, studying and analyzing data governance policies and practices in developed countries is of great significance to our data governance system and capacity building. [Method/Process] Through comparing and analyzing the data governance policies and practices issued by the United States, the European Union and Japan, we sorted out the core content, value orientation and practice path of data governance policies in the United States, the European Union and Japan, analyzed the global data governance development situation, sorted out the current main problems facing the data governance in our country, and proposed countermeasures and suggestions to strengthen our

data governance system and capacity building. [Result/Conclusion] In order to effectively improve the data governance capacity, we should perfect the data governance system and legal system construction, focus on international competition, grasp the power of discourse and rule-making of global data governance competition, actively construct the open and shared data governance cooperation pattern, and constantly improve the operating mechanism of data governance, promote the public data opening and governance technology optimization of our country.
Keywords： Global governance; Data governance; Data sovereignty; Data opening; Data monopoly